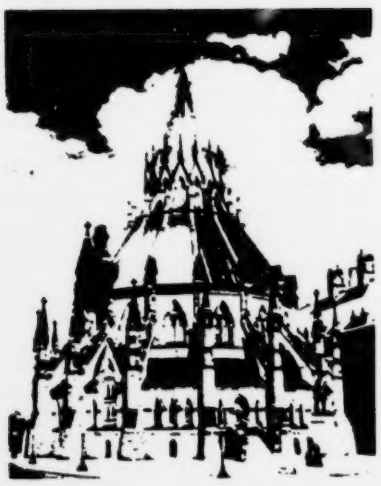
BP-148E

THE ROLE OF PARLIAMENTS AGAINST TERRORISM

Donald Macdonald

Law and Government Division
Research Branch
Library of Parliament
Ottawa

29 January 1986



LIBRARY OF PARLIAMENT

88--00702/

THE ROLE OF PARLIAMENTS AGAINST TERRORISM

Donald Macdonald

Law and Government Division
Research Branch
Library of Parliament
Ottawa

29 January 1986

BACKGROUND PAPER FOR PARLIAMENTARIANS

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-2/148E

ISBN 0-660-12439-4

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE ROLE OF PARLIAMENTS AGAINST TERRORISM

THE PROBLEM OF TERRORISM

Terrorism is, quintessentially, a problem which requires international cooperation. A large degree of political violence takes place in the context of international transport, or against diplomatic personnel. It is only through domestic laws enforced in a manner which guarantees international uniformity, that such terrorism can effectively be dealt with. In the absence of consistent and unified international action, even the strongest and most comprehensive laws against terrorism can come to naught.

A principal obstacle to effective international action against terrorism is a lack of agreement as to what acts do, and what acts do not, fall within the term. The maxim is trite, but it aptly reflects the political and moral confusion which enshrouds the matter: "One man's terrorist is another man's freedom fighter". Some countries, particularly those which are former colonies, or which find themselves in positions adversarial to those of developed countries, will not tolerate a definition of terrorism which restricts itself to merely identifying the term by reference to political violence - since many of those countries in fact attained independence through the very use of such violence. It is also claimed that attention should be paid to acts of "state terrorism" - institutionalized violence by sovereign states against their own citizens, or violent acts directed at neighbouring countries. On the other hand, many nations are strongly opposed to a restriction of the definition of terrorism to exclude "justifiable" violence, since this would render the term (at least for purposes of international cooperation) virtually meaningless, in the sense that any country which would wish to avoid having to take action to prosecute or otherwise deal with terrorists could rely on such a flexible

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

definition. Further, it is submitted that some tactics, and some targets, of political violence are unacceptable, no matter how justified the cause, or how extreme the provocation.

For many years, the international community has been split by these divergent views on terrorism. In 1973 the General Assembly of the United Nations established an Ad Hoc Committee on terrorism. At the insistence of a number of countries, the Committee was instructed to pay heed to "self-determination", the legitimacy of "national liberation movements", and the need to examine the causes of terrorism. A report issued by the Committee in 1979 is illustrative of the divergent views of its members, who were unable to reach a consensus on many issues. One group of nations thought that terrorism could only be abated by attacking its root causes, and that, indeed, much of what is known as "terrorism" is a justified response to repression.

> The international community could not fail to recognize the yearning desires of all oppressed people of the world to regain their political, economic and social freedoms, nor fail to condemn all acts of economic exploitation, political serfdom, the obnoxious policies of apartheid and racial discrimination in all its forms and shapes. The view was also expressed that identifying resistance against such terror with terrorism could only be construed as an attempt to defend obsolete international and social relations and to discredit and impede the just and legitimate struggle of oppressed peoples for freedom and independence and against all forms of relations based on domination and the denial of rights. The genuine struggle of oppressed peoples for liberation and equal rights, it was stated, actually constituted a negation of terrorism, violence and subjugation; it was an attempt to gain respect for human rights and the establishment of a just legal order.(1)

Another group of countries took the view that the U.N. should be able to come to some agreement as to the inadmissibility of some methods and tactics of terror, even if carried out by those engaged in a just struggle.

---

(1) United Nations, Report of the Ad Hoc Committee on International Terrorism, General Assembly, Thirty Fourth Session, New York: 1979, Supplement No. 37 (A/34/37), p. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Some delegations, however, maintained that while it was one of the primary tasks of the international community to assist persons who were denied their fundamental rights and freedoms in regaining their rights, the use of force against innocent people was not an appropriate means for achieving this end and that oppression could be resisted by violent means without resorting to terrorism. It was also said that commitment to the principles embodied in the Charter, the Universal Declaration on Human Rights and other international instruments meant that acts of terrorism which were in direct contravention of those principles had to be condemned without exceptions. The view was further expressed that just as the use of freedom for the purpose of destroying freedom was unacceptable, the freedom to use inhuman means to achieve utopian humanism was to be repudiated. The brotherhood of survivors, it was added, could not serve as an ideal for a just and peaceful society.(1)

This is not to say that there has been no consensus on some elements of the problem. Terroristic acts have become a significant problem, and when their objects become diplomats, innocent civilians, or particular means of transportation there is less reluctance to act. Thus, there has been a significant amount of concerted international action on a number of discrete matters. As one commentator has noted:

> [When] attempts are made to condemn terrorist acts and to designate them criminal by way of an international instrument, the general practice nowadays is to abandon the search for a comprehensive treaty condemning terrorism as such. Instead, the tendency is to seek out a particular type of terrorism, such as acts of violence against aircraft or diplomats or the taking of hostages, and draft a text regarding this type of activity in the hope that it will be generally acceptable to governments. Such a project is perhaps more realistic than a comprehensive treaty, and it leaves the way open for action which may be stimulated when some particular act of terrorism arouses general condemnation.(2)

To date this international cooperation and agreement has been fragmented.

Recently, however, the United Nations has shown signs that there may be a prospect for more concerted action against terrorism. In

---

(1) Ibid.

(2) L.C. Green, "International Law and the Control of Terrorism", (1983) 7 Dalhousie Law Journal, 236 at pp. 238-239.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

addressing the General Assembly in June 1985, on the occasion of the fortieth anniversary of the founding of the U.N. Secretary General de Cuellar made the following remarks:

> In these past days and weeks, the world has faced repeated instances of terrorism in the form of bombings, hijackings and the taking of hostages. The victims have been hundreds of innocent people who have harmed no person and no cause. Mere condemnation of such acts is insufficient. Effective international action is required. Resolutions and conventions have been adopted in the past by the General Assembly and the International Civil Aviation Organization, outlawing hijackings and the taking of hostages. These provide a vital framework for counter-measures. It is tragically evident, however, that new, multilaterally co-ordinated efforts are urgently required to deal with this terrible phenomenon, which is beyond the capacity of any one country to handle alone.(1)

In addition, in December 1985 the United Nations General Assembly, for the first time, unanimously agreed to a resolution condemning terrorism, and calling on member nations to take certain actions to combat it. The resolution expresses the Assembly's "deep concern ... about the world wide escalation of acts of terrorism in all its forms, which endanger or take innocent human lives, jeopardize fundamental freedoms and seriously impair the dignity of human beings", and its conviction that bilateral and multilateral cooperation is necessary to eliminate terrorism and its underlying causes.(2) It appeals to states that have not yet become parties to existing international conventions on various aspects of terrorism to do so, and urges the "harmonization of domestic legislation with those conventions, the fulfilment of international obligations, and the prevention of the preparation and organization" of acts directed against other states. It also calls upon all states to refrain from "organizing, instigating, assisting or participating" in terrorist acts, or acquiescing in activities directed towards the commission of such acts, and not to obstruct the application of "appropriate law enforcement measures". The resolution also makes reference to:

---

(1) United Nations Chronicle, (1985), Volume 22, p. 14.

(2) A copy of the draft resolution is appended.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Cooperation and the exchange of information on the prevention of terrorism, and on the apprehension and prosecution of terrorists; and the inclusion of special clauses regarding extradition in treaties.

- The need to take appropriate measures recommended by the International Civil Aviation Organization to protect air transport.

- A proposal that the International Maritime Organization study the problem of terrorism aboard or against ships.(1)

In light of this new consensus on the desirability of cooperation to combat terrorism, the role of legislatures around the world is to turn the general principles enunciated by the U.N. into concrete tactics and laws. In so doing, legislators must pay heed to their country's international obligations formed by treaties, as well as the legal and constitutional requirements of their own jurisdictions. Any action to adequately deal with terrorism must observe a balance - it must be effective in deterring or punishing terroristic activity, while at the same time not infringing unreasonably on dissent, freedom of expression or other civil liberties. The necessity for such a balance has two rationales. First, the preservation of liberty has an intrinsic value of its own - democratic societies would undermine their own raison d'être if, in attempting to suppress terrorism, they so trench on their citizens' liberties as to deny those democratic values. There is also a practical rationale. Many terrorist acts are committed for the very purpose of destabilizing societies, by provoking an unmeasured or imprudent response. To overreact to terrorism is to play into its perpetrators' hands. Parliaments must be the initiators of reasoned and effective responses to political violence; but they must also be a brake on the passions and impulses to hasty and destructive action which terrorism may evoke.

---

(1) The Resolution also affirms the principle of self-determination, in particular with respect to all peoples "under colonial and racist regimes and other forms of alien domination", and urges all nations to contribute to the progressive elimination of the causes of terrorism including "colonialism, racism and situations involving mass and flagrant violations of human rights and fundamental freedoms".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

PUNISHING TERRORISM

It is generally agreed that certain and severe punishment, although not the complete answer, can go a considerable way in reducing the impact of terrorism. Such punishment allows for incapacitation of the terrorist and his organization, and often may have the effect of deterring further acts of violence. Punishment also has a more diffuse effect - it can satisfy a perceived public need for retribution, and thereby ease the tensions and anxieties that terrorism tries to produce.

The criminal justice systems of most, if not all, sovereign states are presumably comprehensive enough to deal with those criminal acts which constitute terrorism. What has required concerted international cooperation, and implementation in the domestic laws of the international community, are measures which deal with issues not covered by that domestic law, or which have a transnational aspect. Several conventions have been entered into dealing with various aspects of terrorism, which have bound the signatories to take certain action. These conventions deal with four areas: civil aviation; diplomatic personnel and premises; hostage taking; and the protection of nuclear materials.

A. Civil Aviation

Under the auspices of the International Civil Aviation Organization (of which virtually all of the countries in the United Nations are members) three conventions touching on terrorist activities and aviation have been formulated. The first, the Tokyo Convention(1), was concluded in 1963, and entered into force in 1970 when it was ratified by the appropriate number of countries. By virtue of article 3 the following provisions apply:

1. The State of registration of an aircraft is competent to exercise jurisdiction over offences and acts committed on board.

---

(1) The Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Occurring on Board Aircraft, 1963; Canada Treaty Series 1970, No. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Each Contracting State shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction as the state of registration over offences committed on board aircraft registered in such state.

3. This Convention does not exclude any criminal jurisdiction exercised in accordance with national law.

Article 4 goes on to exclude the jurisdiction of a state which is not the state of registration except where the offence involved has some effect on that other state, its nationals, or its security. The Convention also gives the commander of an aircraft certain powers over persons committing or suspected of being about to commit an offence, and provides for the detention of such persons who are disembarked in contracting states. Signatories also agreed to take measure to restore control of aircraft to commanders who have lost it; and to take appropriate measures to facilitate the continued journey of passengers and the return of their property.

The Tokyo Convention did not create an obligation to extradite offenders, nor an obligation to prosecute them. It also specifically stipulated that no signatory would be required to take penal action in respect of offences of a "political nature or those based on racial or religious discrimination", except when the safety of the aircraft or of persons or property on board so requires.

Following a spate of hijackings in the late sixties, the Hague Convention(1) was formulated. Each contracting state agreed to make it an offence "punishable by severe penalties" to unlawfully by force, intimidation, or threat seize or exercise control over an aircraft. Further, each state is obliged to assert jurisdiction over the offence of "any other act of violence against passengers or crew", when the aircraft is registered in that state, or lands there with the offender still on board. (Article 4)

The Convention also dealt explicitly with extradition. The stipulated offence is deemed to be included as an extraditable offence in each state's extradition treaty with each other, or to be concluded with each other. In the absence of such a treaty, each state "may at its option consider this Convention as the legal basis for extradition in respect of

---

(1) Convention for the Suppression of the Unlawful Seizure of Aircraft, 1970; Canada, Treaty Series 1972, No. 23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

the offence". However, no state is compelled to extradite if that would not be in keeping with state practice, i.e. "if a state refuses to extradite on the basis of the political nature of the offence, it cannot be compelled to do so."(1) But every contracting state is bound by the principle aut dedere, aut judicare - they must either extradite or prosecute. Article 7 states that where an offender is not extradited, the state is obliged "without exception whatsoever and whether or not the offence was committed in its territory, to submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution." Those authorities are also directed to deal with any potential prosecution in the same manner as they would the prosecution of any ordinary offence of a serious nature.

The latest agreement on civil aviation is the Montreal Convention of 1971(2) which constitutes, in effect, an extension of the Hague Convention. It sets out, in Article 1, a number of offences which contracting states undertake to punish by severe penalties. These include:

- Acts of violence against persons on board aircraft in flight that are likely to endanger the craft's safety.
- The destruction of an aircraft "in service"; or the damaging of an aircraft in such a way as to render it incapable of flight, or to endanger its safety.
- The placing of a substance on an aircraft that is likely to destroy it, render it incapable of flight, or damage it in such a way as to endanger its safety in flight.
- The destruction of air navigation facilities, or interference with such, when it is likely to endanger the safety of aircraft in flight.
- The communication of information known to be false, which endangers the safety of an aircraft in flight.

As with the other Conventions, the Montreal Convention contains stipulations as to jurisdiction, and the aut dedere, aut judicare

(1) S. Williams and J.-G. Castel, Canadian Criminal Law - International and Transnational Aspects, Butterworths, Toronto: 1981, p. 216; Article 8.

(2) Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, 1971, Canada, Treaty Series 1973, No. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

principle. It also broke new ground by extending its application, in some circumstance, to aircraft "in service" (as opposed to in flight) which includes both "preflight preparation" and a period of 24 hours after any landing.

The foregoing civil aviation conventions are considered to be a qualified success on at least one aspect of terrorism. A large number of nations have committed themselves to severe treatment of terrorist acts directed at aircraft. Canada, in 1972, made extensive amendments to the Criminal Code to deal with hijacking and other offences concerning aicraft. A new offence was added, after the offence of piratical acts, to specifically penalize the seizure or the exercise of control over an aircraft, by force, threats or other intimidation, with the intent to confine or otherwise hold persons on the aircraft; or to cause it to deviate from its flight plan.(1) The offence is punishable by a maximum term of life imprisonment. A further new offence (s.76.2) dealt with activities that endanger the safety of aircraft in flight (such as assaults likely to endanger the craft's safety). Also prohibited are the placing of materials on aircraft that might render it incapable of flight, or unsafe while airborne; damage to or interference with navigation facilities; and endangering the safety of an aircraft in flight by the communication of false information. These offences are also punishable by life imprisonment. A third new section, punishable by up to 14 years, makes it an offence to bring aboard an aircraft an offensive weapon or explosive substance, without due authorization.

Section 6 of the Criminal Code, which deals with matters of jurisdiction, was also amended in 1972 to extend the extraterritorial jurisdiction of Canadian criminal courts. Offences in relation to aircraft registered in Canada, wherever committed, are deemed to have been committed in Canada. Further, ss. 76.1 and 76.2 are held to be punishable by Canadian courts if the offender is "found anywhere in Canada", regardless of whether the aircraft affected is registered here, and regardless of whether the offence occurred on Canadian territory, or elsewhere.

---

(1) Section 76.1 of the Criminal Code.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The civil aviation conventions, and the domestic laws enacted pursuant to them, do have limitations. They do not apply to acts done within the confines of airports, frequent targets of political violence. "This is an obvious gap, bearing in mind the incidents involving the killing of persons in airport terminals."(1) But it may be that international actions may not be able to significantly supplement domestic criminal law or security measures at airports. Another limitation inherent in such conventions is, of course, the lack of sanction where a country refuses to live up to its obligations, either in law or in practice. Some countries have become safe havens for terrorists.

One relatively recent action to attempt to bring some pressure to bear on countries which fail to adequately deal with terrorists who endanger civil aviation was the Bonn Declaration of 1978. The leaders of the seven major industrialized nations of the free world sought to encourage extradition or prosecution of air pirates by the use of the termination of air services to and from the country in issue. The Declaration reads, in part, as follows:

> ... in cases where a country refuses extradition or prosecution of those who have hijacked an aircraft and/or do [sic] not return such aircraft, the heads of state and government are jointly resolved that their governments should take immediate action to cease all flights to that country.
>
> At the same time, their governments will initiate action to halt all incoming flights from that country or from any country by the airlines of the country concerned. The heads of state and government urge other governments to join them in this commitment.(2)

The Parliament of Canada gave effect to the Declaration in 1981. The Prohibition of International Air Services Act(3) permits the Governor in Council to issue an order prohibiting air carriers from serving a state, and forbidding carriers from that state to fly over or land in

---

(1) Williams (1981), p. 218.

(2) J.J. Busuttil, "The Bonn Declaration on International Terrorism", (1982) 31 International and Comparative Law Quarterly, 474, at p. 475.

(3) S.C. 1980-81-82-83, c. 61. In force July 31, 1981.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada, if the Secretary of State for External Affairs certifies that the state in issue is in default of its obligation to deal with hijackers or others who interfere with civil aviation. Failure to comply can result in a fine of up to $25,000.(1)

B. Diplomatic Personnel and Premises

In 1974 the United Nations promulgated a Convention on the Prevention of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents.(2) In many respects it is similar to the civil aviation conventions. It sets out a list of offences directed at "internationally protected persons", which includes heads of state and related figures, as well as any representative or official of a state who is "entitled pursuant to international law to special protection from any attack on his person, freedom or dignity, as well as members of his family forming part of his household."

The contracting states pledge to make the offences punishable by penalties which recognize their "grave nature". There are also stipulations as to jurisdiction, including Article 3(1)(b) pursuant to which states are said to have jurisdiction over their nationals who commit any of the offences, regardless of where the offence occurred. As in the aviation treaties, there are also provisions as to cooperation and the exchange of information; and as to extradition and prosecution.

In 1976, Canada amended the Criminal Code to reflect the Convention. A new section 381.1 was added, making it an indictable offence to make threats to do violence against "internationally protected persons" and premises occupied by them. Another new offence, s. 387.1, makes attacks upon the "official premises, private accommodation or means of transport" of such persons an indictable offence if the attack "is likely to endanger

---

(1) The Bonn Declaration has been formally invoked once, against Afghanistan, in retaliation for that country's apparent complicity in, and refusal to punish, a hijacking of a Pakistani aircraft in 1981. It has also been speculated that fear of imposition of the Declaration was instrumental in South Africa's reconsideration of a decision not to prosecute several of its nationals who had hijacked an aircraft after an abortive coup in the Seychelles in December 1981. See Busuttil (1982) pp. 474-475.

(2) International Legal Materials, Volume 13, January 1974, p.41.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

[their] life or liberty". Amendments were also made to define "internationally protected person" in the terms of the Convention, and to extend the jurisdiction of Canadian courts to deal with the new offences. Persons accused may be pursued if the offence was committed on a ship or aircraft registered in Canada; where the person is a Canadian citizen or is present in Canada; or where the victim exercises diplomatic functions on behalf of Canada.

C. Hostage Taking

The 1979 Convention Against the Taking of Hostages(1) operates in much the same manner as the civil aviation and protection of diplomatic personnel treaties. The contracting states pledge to criminalize and attach serious penalties to the seizure, detention or the making of death threats to hostages in order to compel third parties (including states, international organizations, and natural or juridical persons)

> to do or abstain from doing any act as an explicit or implicit condition for the release of the hostage ... (Article 1)

As with the other conventions, there are provisions as to jurisdiction, extradition and the obligation to prosecute, and as to cooperation and the exchange of information.

In Bill C-18, which came into force in December 1985, Parliament brought Canada's Criminal Code into compliance with the Convention. A new offence of hostage-taking has been added, as s. 247.1. In many respects the offence is similar to the existing offences of kidnapping and forcible confinement. It appears to have been added, making specific reference to the object of the hostage-taking (in terms similar to those in the Convention) in order to allow for the extra-territorial jurisdiction of Canadian courts over certain types of abduction having a political or international element. Amendments were also made to s. 6 of the Code, which deals with jurisdiction. Notable among the changes is one which gives Canadian courts jurisdiction over a hostage-taking committed outside of Canada where either the victim or the offender is a Canadian citizen.

---

(1) International Legal Materials, Volume 18, November 1979, p. 1457.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Nuclear Materials

The member nations of the Atomic Energy Agency concluded the Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials(1) in 1979. It deals with an ominous potential problem - the use of nuclear materials by those who have obtained them unlawfully. For several years there has been speculation as to whether it is possible for terrorists to construct and use some kind of nuclear weapon, or to otherwise use nuclear materials or facilities for their purposes. The preamble makes reference to the need to "avert the potential dangers posed by the unlawful taking and use of nuclear material", and to "adopt appropriate and effective measures to ensure the prevention, detection and punishment" of offences in relation to such material. The structure of the Convention is essentially similar to those dealing with, for example, civil aviation and hostage-taking on matters such as extradition, prosecution and jurisdiction. It also goes on to stipulate that each signatory "shall take appropriate steps within the framework of its national law and consistent with international law" to protect the transport of nuclear materials. In addition, each state pledges not to export nuclear materials unless it has received assurances as to the protection required. Canada and over 50 other countries are signatories.

In Bill C-18, no new offences dealing with nuclear materials were added to the Criminal Code. Instead, amendments are made to s. 6 of the Code which attempt to ensure that, if a court in another country is unwilling to prosecute with respect to offences in relation to nuclear materials such as theft, intimidation, or the making of threats, a Canadian court will be able to assert jurisdiction where there is some connection with Canada (based, for example, on the locus of the offence or the citizenship of the accused), notwithstanding that the offence did not take place on Canadian territory.

E. Further Action

The international community has made considerable progress in seeking uniformity among nations in the punishment of terrorism. The

---

(1) International Legal Materials, Volume 18, November 1979, p. 1419.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Parliament of Canada has enacted into our criminal law new provisions reflecting our international obligations, which, at the same time, respect constitutional guarantees. For truly effective action against terrorists, what is needed is concerted and sustained effort in this area by all legislative bodies of the world. Punishment of terrorism, if it is to have any effect, must be prompt, thorough, and severe.

A considerable amount of discretion must reside in the executive branch of the world's governments, however, to ensure that persecution does not accompany prosecution of those who commit political violence. Extradition for terrorist acts is a case in point. Notwithstanding an almost universal revulsion for the hijacking of aircraft, for example, where that hijacking occurs in a political context many countries are reluctant to extradite for a variety of reasons. The final step in any extradition is a political decision. Thus, the role of a country's legislature is to ensure that there is a clear and comprehensible basis for a political decision not to extradite the perpetrator of a terrorist act. The ultimate decision is that of the executive, but it would seem that legislators should know or should seek to know why the ordinary processes of law are not applied in any particular case.

It has been noted that all of the Conventions described above include the principle that, if a state does not extradite a terrorist, it must prosecute him or her according to the usual practice in that state. In many countries, prosecutorial authorities are not to be under the direction of the government; and in Canada, the traditional position has been that it is the provincial governments which over see criminal prosecution. In 1984, Parliament enacted, as part of the Canadian Security Intelligence Act,(1) the Security Offences Act which allows the federal Attorney General to commence, or intervene in, and take over proceedings for "security offences", which can include acts of terrorism.

It remains to be seen whether the international community has the inclination or ability to conclude a comprehensive treaty on terrorism. While there appears to be a new consensus in the United Nations on the desirability of combatting terrorism, problems of definition, and the inherent political nature of the subject, may militate against any

---

(1) S.C. 1984, c. 21 (Par. V).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

unified initiative. But there does seem to be some agreement on the illegitimacy of some tactics, and some targets, which could lead to further action on various aspects of the problem.

PREVENTING TERRORISM

To date, the focus of international activity against terrorism, and the focus of consequent domestic law, has been on its punishment. Less has been done to try to address the prevention of terrorism, largely because it is much more difficult to achieve. While the existence of criminal sanctions against terroristic acts can give police and prosecutorial officials some insight into the operations of terrorists, and thus some degree of anticipation of their acts, their involvement is almost exclusively after the fact. If it were possible to secure a long-range appreciation of the aims and tactics of terrorist organizations and their members, it might be possible to make society's institutions, and innocent populations, more secure against the threat.

The prevention of terrorism, however, is not derived exclusively from specific efforts to anticipate and foreclose individual acts of violence. As the continuing dispute among member nations of the U.N. attests, there is a body of world opinion which holds that a significant amount of terrorism cannot be eradicated until its root causes are remedied. Legislators of the world may have a role in attempting to give voice to the legitimate grievances of some groups and individuals who turn to political violence, thus, perhaps, contributing to the resolution of those disputes. But it seems clear that there is also a growing accord among the international community that, no matter how just the cause, some forms of political violence are not to be tolerated.

The securing of advance information as to terrorist threats can be easily accomplished if the only interest to be satisfied is the prevention of terrorism. A state can endow its agents with broad power to put its citizens and others under surveillance, to monitor communications, and to intrude into their freedom of action. While such an approach would

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

undoubtedly have an impact on terrorism, it would also potentially compromise a state's commitment to civil liberties and democratic values, thereby constituting an implicit surrender to terrorism. Further, in a practical sense, "preventing" terrorism in this way would be very costly.

Intelligence gathering about terrorism must strike a balance between effectiveness, and protection of privacy and liberty. Canada has recently attempted to achieve this balance in the enactment of the Canadian Security Intelligence Service Act.(1) That statute established a new civilian Security Intelligence Service, replacing the Security Service of the RCMP. It gave, for the first time, a statutory mandate to govern the activities of security personnel, which is found at section 2 of the Act. It consists of a definition of "threats to the security of Canada" in respect of which the Service is permitted to investigate and gather information. The definition reads as follows:

> "threats to the security of Canada" means
>
> (a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,
>
> (b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,
>
> (c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state, and
>
> (d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada,
>
> but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d).

---

(1) S.C. 1984 c. 21.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pursuant to this definition, the CSIS has the power to investigate a number of activities which could have terrorist elements. In particular, paragraph (c), which relates to politically-inspired violence, allows the Service to investigate virtually any perceived terrorist threat.

The scope of such investigation can be very broad. Pursuant to s. 21 of the Act, the Service can be empowered to use virtually any investigative technique from mere surveillance, to surreptitious entry of premises, wiretapping, or the opening of mail. Many of these instrusive techniques are available for security personnel for the first time (e.g. mail opening and surreptitious entry). Based on information provided by the CSIS, the Government of Canada may be in a better position to deal with potential terrorist threats. This may reduce the number of such threats which can only be dealt with after the fact.

In enacting the CSIS Act, Parliament has also attempted to impose some control on the Service which was absent from the RCMP's security branch. Intrusive investigative techniques are available only on the basis of a warrant issued by a justice of the federal court, who must assess whether a warrant is needed to deal with a security threat. Previously, a warrant to authorize the interception of communications in security matters could be issued by the Solicitor General alone. Further, the Act provides for an Inspector General to monitor the Service's operations, who is answerable to a Review Committee composed of members of the Privy Council who no longer sit in Parliament. This Committee reports to Parliament yearly, or as they see fit, on the operations of the CSIS. During the debate over the Act, there was considerable agitation for a direct Parliamentary role in supervising the Service; but this was rejected by the government. Notwithstanding this lack of direct supervision, Canada's Parliament will continue to play a part in security matters, attempting to ensure that the country's security concerns are met, but in a legitimate fashion. The degree to which the new Service can prevent (or at least give advance warning) of terrorism will depend on the skill which which it exercises its considerable powers.

Effective prevention of terrorism can depend on two principal factors - anticipation and thoroughness. Anticipation has reference to the ability to foresee and foreclose areas of terrorist activity. If

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

airplanes are made secure, and airports less subject to attack, terrorism seeks out the next weakest area in which society can be disrupted. The difficult task facing world governments is to determine where that vulnerability is. Some, for example, believe that the next terrorist threat will involve the use of chemical or biological weapons. Accordingly, it is submitted that legislative bodies around the world should turn their attention to the control and regulation of such substances, while at the same time seeking to ensure that commerce and research are not unduly hampered.

Thoroughness has reference to vigilant and complete enforcement of laws and fulfilment of agreements and commitments against terrorism. For example, most countries have in place a system for the control of security at airports. But through lack of resources, or lack of enforcement, such security systems can be penetrated and compromised. If a country is truly concerned about making civil aviation as safe as possible from terrorist threats, that concern must be evidenced by thorough enforcement. Legislators can play a key role in ensuring this requisite thoroughness by bringing the executive branch of their governments to task for default in these areas; and by ensuring that adequate resources are applied to the problem, and are effectively applied.

CONCLUSION

To a significant degree, the power of individual states, or individual legislatures, to combat terrorism is limited. A large element of terrorist activity is international in nature, and requires a unified approach by many countries. What is required, thus, is a uniform adaptation of domestic laws to international standards. Such uniformity must also respect the values and constitutional requirements of each individual society. Much has been accomplished in the punishment of terrorism, notwithstanding disagreement in the international community as to a definition of the phenomenon. What is needed is more cooperation among nations, so that concrete actions can be taken to prevent terrorist acts. Recent developments have shown that a new consensus on some aspects of terrorism may be emerging, which could facilitate this cooperation.

APPENDIX

DRAFT RESOLUTION OF THE GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS ON TERRORISM (December 7, 1985)

Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives including their own, in an attempt to effect radical changes

The General Assembly,

Recalling its resolutions 3034 (XXVII) of 18 December 1972, 31/102 of 15 December 1976, 32/147 of 16 December 1977, 34/145 of 17 December 1979, 36/109 of 10 December 1981 and 38/130 of 19 December 1983,

Recalling also the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, 1/ the Declaration on the Strengthening of International Security, 2/ the Definition of Aggression 3/ and relevant instruments on international humanitarian law applicable in armed conflict,

Further recalling the existing international conventions relating to various aspects of the problem of international terrorism, inter alia, the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, signed at Tokyo on 14 September 1963, the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at The Hague on 16 December 1970, the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 23 September 1971, the Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons,

---

1/ Resolution 2625 (XXV), annex.

2/ Resolution 2734 (XXV).

3/ Resolution 3314 (XXIX), annex.

including Diplomatic Agents, 4/ concluded at New York on 14 December 1973 and the International Convention against the Taking of Hostages, 5/ concluded at New York on 17 December 1979,

Deeply concerned about the world-wide escalation of acts of terrorism in all its forms, which endanger or take innocent human lives, jeopardize fundamental freedoms and seriously impair the dignity of human beings,

Taking note of the deep concern and condemnation of all acts of international terrorism expressed by the Security Council and the Secretary-General,

Convinced of the importance of expanding and improving international co-operation among States, on a bilateral and multilateral basis, which will contribute to the elimination of acts of international terrorism and their underlying causes and to the prevention and elimination of this criminal scourge,

Reaffirming the principle of self-determination of peoples as enshrined in the Charter of the United Nations,

Reaffirming also the inalienable right to self-determination and independence of all peoples under colonial and racist régimes and other forms of alien domination, and upholding the legitimacy of their struggle, in particular the struggle of national liberation movements, in accordance with the purposes and principles of the Charter and of the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations,

Mindful of the necessity of maintaining and safeguarding the basic rights of the individual in accordance with the relevant international human rights instruments and generally accepted international standards,

Convinced of the importance of the observance by States of their obligations under the relevant international conventions to ensure that appropriate law enforcement measures are taken in connection with the offences addressed in those conventions,

Expressing its concern that in recent years terrorism has taken on forms that have an increasingly deleterious effect on international relations, which may jeopardize the very territorial integrity and security of States,

---

4/ Resolution 3166 (XXVIII).

5/ Resolution 34/146.

Taking note of the report of the Secretary-General (A/40/445 and Add.1-2), 6/

1. Unequivocally condemns, as criminal, all acts, methods and practices of terrorism wherever and by whomever committed, including those which jeopardize friendly relations among States and their security;

2. Deeply deplores the loss of innocent human lives which results from such acts of terrorism;

3. Further deplores the pernicious impact of acts of international terrorism on relations of co-operation among States, including co-operation for development;

4. Appeals to all States that have not yet done so to consider becoming party to the existing international conventions relating to various aspects of international terrorism;

5. Invites all States to take all appropriate measures at the national level with a view to the speedy and final elimination of the problem of international terrorism, such as the harmonization of domestic legislation with existing international conventions, the fulfilment of assumed international obligations, and the prevention of the preparation and organization in their respective territories of acts directed against other States;

6. Calls upon all States to fulfil their obligations under international law to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in terrorist acts in other States, or acquiescing in activities within their territory directed towards the commission of such acts;

7. Urges all States not to allow any circumstances to obstruct the application of appropriate law enforcement measures provided for in the relevant conventions to which they are party to persons who commit acts of international terrorism covered by those conventions;

8. Further urges all States to co-operate with one another more closely, especially through the exchange of relevant information concerning the prevention and combating of terrorism, apprehension and prosecution or extradition of the perpetrators of such acts, the conclusion of special treaties and/or the incorporation into appropriate bilateral treaties of special clauses, in particular regarding the extradition or prosecution of terrorists;

9. Urges all States, unilaterally and in co-operation with other States, as well as relevant United Nations organs, to contribute to the

---

6/ A/40/455 and Add.1 and 2.

progressive elimination of the causes underlying international terrorism and to pay special attention to all situations, including, inter alia, colonialism, racism and situations involving mass and flagrant violations of human rights and fundamental freedoms and those involving alien occupation, that may give rise to international terrorism and may endanger international peace and security;

10. Calls upon all States to observe and implement the recommendations of the Ad Hoc Committee on International Terrorism contained in its report to the General Assembly at its thirty-fourth session; 7/

11. Calls upon all States to take all appropriate measures as recommended by the International Civil Aviation Organization and as set forth in relevant international conventions to prevent terrorist attacks against civil aviation transport and other forms of public transport;

12. Encourages the International Civil Aviation Organization to continue its efforts aimed at promoting universal acceptance of and strict compliance with the international air security conventions;

13. Requests the International Maritime Organization to study the problem of terrorism aboard or against ships with a view to making recommendations on appropriate measures;

14. Requests the Secretary-General to follow up, as appropriate, the implementation of the present resolution and to submit a report to the General Assembly at its forty-second session;

15. Decides to include the item in the provisional agenda of its forty-second session.

7/ Official Records of the General Assembly, Thirty-fourth Session, Supplement No. 37 (A/34/37).

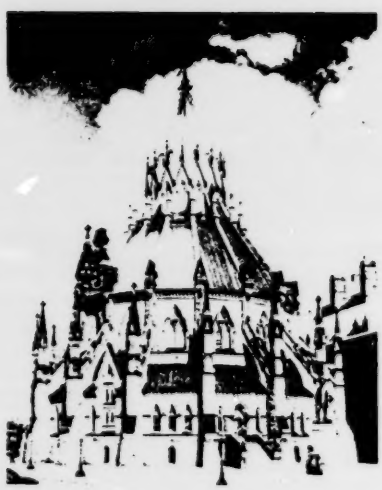
BP-148F

LE ROLE DES PARLEMENTS DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Donald Macdonald

Division du droit et du gouvernement
Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa

Le 29 janvier 1986



BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

LE ROLE DES PARLEMENTS DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Donald Macdonald

Division du droit et du gouvernement
Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa

Le 29 janvier 1986

ÉTUDE GÉNÉRALE POUR LES PARLEMENTAIRES

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-2/148F

ISBN 0-660-92025-5

Traduction

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE RÔLE DES PARLEMENTS DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

LE PROBLÈME DU TERRORISME

Dans sa quintessence, le terrorisme est un problème qui exige une coopération internationale. En effet, dans une grande mesure, la violence politique s'exerce dans le contexte du transport international ou à l'encontre de diplomates. C'est uniquement en appliquant les lois nationales d'une façon qui garantisse l'uniformité internationale qu'on pourra lutter efficacement contre le terrorisme. A défaut d'une action internationale cohérente et unifiée, même les lois les plus détaillées et les plus rigoureuses contre le terrorisme peuvent demeurer sans effet.

L'un des principaux obstacles à une action internationale efficace contre le terrorisme est l'absence de consensus quant aux actes qui entrent dans la définition de ce terme. "Le terroriste de l'un est le combattant de la liberté de l'autre". Voilà une maxime rebattue, certes, mais qui reflète admirablement la confusion morale et politique qui entoure la question. Certains pays, en particulier les anciennes colonies ou les nations qui ne partagent pas les vues des pays développés, n'accepteront pas une définition du terrorisme uniquement établie sous l'angle de la violence politique, un grand nombre d'entre eux ayant accédé à l'indépendance en recourant à cette même violence. On souligne également qu'il convient de prendre acte du "terrorisme d'État", c'est-à-dire de la violence institutionnalisée d'États souverains contre leurs propres citoyens, ou des actes d'agression dirigés contre les pays voisins. En revanche, bien des nations s'opposent vivement à une définition étroite du terrorisme qui exclurait la violence "justifiable": en effet, le terme perdrait ainsi pratiquement toute signification (du moins aux fins de la coopération

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

internationale), en ce sens que tout pays qui souhaiterait éviter de prendre des mesures contre des terroristes (poursuites ou autres) pourrait invoquer une définition aussi élastique. En outre, on fait valoir que certaines tactiques et certaines cibles de la violence politique sont inacceptables, peu importe le bien-fondé de la cause ou le caractère extrême de la provocation.

Depuis de nombreuses années, la communauté internationale est divisée par ces désaccords sur le terrorisme. En 1973, l'Assemblée générale des Nations unies a mis sur pied un comité spécial du terrorisme international. A la demande pressante d'un certain nombre de pays, le comité a été chargé de se pencher sur l'"autodétermination" et la légitimité des "mouvements nationaux de libération" ainsi que sur la nécessité d'étudier les causes sous-jacentes du terrorisme. Le rapport qu'il a publié en 1979 reflète les divergences d'opinion de ses membres, qui ont été incapables de dégager un consensus sur bien des questions. Un groupe de pays était d'avis qu'on pourrait éliminer le terrorisme uniquement en s'attaquant à ses racines profondes et que, en fait, ce qu'on appelle communément "terrorisme" est une réaction justifiée à la répression.

> La communauté internationale se doit de reconnaître le désir ardent de tous les peuples opprimés de la terre de recouvrer leur liberté politique, économique et sociale, et de condamner l'exploitation économique, l'asservissement politique, l'apartheid et la discrimination raciale sous toutes leurs formes. On a également soutenu que le fait d'assimiler au terrorisme la résistance à de pareilles pratiques serait automatiquement perçu comme une tentative pour défendre des relations sociales et internationales dépassées et pour discréditer et entraver la lutte juste et légitime des peuples opprimés pour la liberté et l'indépendance et contre toutes les formes de relations fondées sur la domination et le déni des droits fondamentaux. D'aucuns ont affirmé que la lutte sincère des peuples opprimés pour la liberté et l'égalité constituait en fait une négation du terrorisme, de la violence et de l'assujettissement, et qu'il fallait y voir un effort pour faire respecter les droits de la personne et établir un ordre juridique équitable.(1)

---

(1) United Nations, Report of the Ad Hoc Committee on International Terrorism, General Assembly, Thirty Fourth Session, New York, 1979, Supplement No. 37 (A/34/37), p. 9 [traduction libre].

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Un autre groupe, pour sa part, estimait que l'ONU devrait être en mesure de parvenir à une entente quant à l'inadmissibilité de certaines méthodes et tactiques de la terreur, même si elles sont mises en oeuvre par les défenseurs d'une juste cause.

> Cependant, certaines délégations ont fait valoir que même s'il incombe au premier chef à la communauté internationale d'aider les personnes privées de leurs droits et libertés fondamentales à les recouvrer, l'usage de la force à l'encontre de populations innocentes ne constitue pas un moyen acceptable de parvenir à cet objectif, et qu'on peut résister à l'oppression par la violence, sans avoir recours au terrorisme. D'autres ont ajouté que le respect des principes énoncés dans la Charte, la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres instruments internationaux exige qu'on dénonce, sans exception, tous les actes qui y contreviennent directement. En outre, on a affirmé que si l'utilisation de la liberté dans le but de détruire la liberté est inacceptable, il est tout aussi inacceptable d'employer des moyens inhumains pour servir un humanisme utopique. La fraternité des survivants ne saurait constituer un idéal pour une société juste et pacifique.(1)

Il ne faut pas pour autant en conclure qu'il n'existe pas de consensus sur certains éléments du problème. Les actes de terrorisme sont devenus une source de sérieuses préoccupations et, lorsque leurs cibles sont des diplomates, des civils innocents ou des modes de transport particuliers, on note moins de répugnance à agir. Ainsi, une action internationale concertée s'est exercée de façon non négligeable à l'égard d'un certain nombre de questions particulières. Comme un observateur le faisait remarquer:

> A l'heure actuelle, lorsqu'on tente de condamner des actes de terrorisme et d'en dénoncer la nature criminelle par le biais d'un instrument international, on ne cherche plus à élaborer un traité exhaustif désavouant le terrorisme comme tel. La tendance actuelle est plutôt de s'en prendre à un type

---

(1) Ibid. [traduction libre].

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> particulier de terrorisme, par exemple les actes de violence dirigés contre les transporteurs aériens ou les diplomates ou encore les prises d'otages, et de rédiger un texte réprouvant ce genre d'opérations dans l'espoir qu'il soit généralement acceptable aux yeux des gouvernements. Un tel texte est sans doute plus réaliste qu'un traité global et il ouvre la porte à des mesures lorsque des actes de terrorisme précis suscitent la réprobation générale.(1)

A ce jour, la coopération et l'entente internationales ont été fragmentaires.

Cependant, aux Nations unies, certains signes récents laissent entrevoir une lutte plus concertée contre le terrorisme. S'adressant à l'Assemblée générale, en juin 1985, à l'occasion du 40e anniversaire de la fondation des Nations unies, le Secrétaire général, M. de Cuellar, a tenu les propos suivants:

> Récemment, le monde a été témoin d'actes de terrorisme répétés sous la forme de bombardements, de détournements et de prises d'otages. Les victimes sont des centaines de personnes innocentes qui n'ont fait de mal à personne et nui à aucune cause. Il ne suffit plus de condamner de tels actes. Une action internationale efficace s'impose. L'Assemblée générale des Nations unies et l'Organisation de l'aviation civile internationale ont déjà adopté des résolutions et des conventions visant à proscrire les détournements d'avion et la prise d'otages. Ces instruments offrent un cadre déterminant pour l'application de mesures de lutte contre le terrorisme. Cependant, il est tragiquement évident que des efforts multilatéraux coordonnés sont requis d'urgence pour contrer ce phénomène terrible qui transcende la capacité d'action individuelle des pays. (2)

En outre, en décembre 1985, l'Assemblée générale des Nations unies a pour la première fois adopté à l'unanimité une résolution condamnant le terrorisme et invitant les pays membres à prendre certaines

---

(1) L.C. Green, "International Law and the Control of Terrorism", (1983) 7 Dalhousie Law Journal, 236, p. 238 et 239 [traduction libre].

(2) United Nations Chronicle, (1985), volume 22, p. 14 [traduction libre].

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mesures pour y faire échec. La résolution exprime la profonde préoccupation de l'Assemblée au sujet de "l'escalade, dans le monde entier, des actes de terrorisme, sous toutes ses formes, qui mettent en danger ou anéantissent des vies humaines innocentes, compromettent les libertés fondamentales et portent gravement atteinte à la dignité des personnes", ainsi que sa conviction qu'il importe d'élargir la coopération sur les plans bilatéral et multilatéral en vue de faire disparaître le terrorisme et ses causes sous-jacentes.(1) Elle appelle les États qui ne l'ont pas encore fait à devenir parties aux conventions internationales existantes relatives à divers aspects du terrorisme, et elle les invite à harmoniser leur législation avec les conventions internationales en vigueur et à prévenir la préparation et l'organisation d'actes dirigés contre les autres États. Elle demande également à tous les États de s'abstenir "d'organiser ou d'encourager des actes de terrorisme, d'y aider ou d'y participer ou de tolérer des activités organisées en vue de l'exécution de tels actes" et de ne pas "faire obstacle à l'application des mesures appropriées d'exécution des lois". La résolution fait aussi état des points suivants:

- La nécessité de coopérer en échangeant des informations concernant la prévention du terrorisme, en appréhendant et en poursuivant en justice les auteurs de tels actes et en incorporant dans les traités des clauses spéciales touchant l'extradition.

- La nécessité de prendre toutes les mesures appropriées recommandées par l'Organisation de l'aviation civile internationale pour prévenir les agressions terroristes contre l'aviation civile.

- Une proposition priant l'Organisation maritime internationale d'étudier le problème du terrorisme exercé à bord de navires ou contre des navires.(2)

---

(1) Un exemplaire du projet de résolution est joint en annexe.

(2) La Résolution réaffirme en outre le droit à l'autodétermination, en ce qui concerne particulièrement "tous les peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes et à d'autres formes de domination étrangère", et demande instamment à tous les États de contribuer à l'élimination progressive des causes du terrorisme, entre autres "le colonialisme, le racisme et les situations qui révèlent des violations massives et flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

A la lumière de ce nouveau consensus sur l'opportunité d'une coopération pour contrer le terrorisme, le rôle des Parlements dans le monde est de traduire les principes généraux énoncés par les Nations unies dans des lois et des mesures concrètes. Ce faisant, les législateurs doivent tenir compte des obligations internationales issues de traités conclus par leur pays, ainsi que des exigences juridiques et constitutionnelles ressortissant à leur propre compétence. Toute action pour freiner le terrorisme doit observer un certain équilibre, c'est-à-dire décourager ou punir efficacement toute activité terroriste sans pour autant resteindre de façon excessive le droit à la dissidence, la liberté d'expression et d'autres libertés civiles. La nécessité d'un tel équilibre se fonde sur deux raisons. Premièrement, la protection de la liberté revêt en soi une valeur intrinsèque. Les sociétés démocratiques se saborderaient si, dans leurs efforts pour éliminer le terrorisme, elles en venaient à étouffer les libertés de leurs propres citoyens au point de nier des valeurs démocratiques fondamentales. Une deuxième raison, de nature pratique, s'impose également. De nombreux actes terroristes sont commis précisément dans le but de déstabiliser des sociétés en provoquant des réactions outrancières ou imprudentes. C'est donc faire le jeu des terroristes que de réagir de façon excessive. Les Parlements doivent être les instigateurs de mesures raisonnées et efficaces face à la violence politique, mais ils doivent aussi freiner les passions et les mouvements impulsifs en faveur d'actions précipitées et destructives que le terrorisme risque de susciter.

LES SANCTIONS CONTRE LE TERRORISME

Il est généralement admis que sans constituer une solution idéale, l'imposition certaine de peines sévères peut contribuer grandement à réduire l'impact du terrorisme. Les sanctions permettent de neutraliser le terroriste et son organisation et peuvent, dans bien des cas, avoir un effet de dissuasion. Elles ont également un effet plus diffus, en ce sens qu'elles satisfont le besoin de châtiment perceptible dans le public et qu'elles atténuent ainsi les tensions et les angoisses que vise à créer le terrorisme.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les systèmes de justice pénale de la plupart sinon de tous les États souverains sont présumément en mesure de faire face aux actes criminels qui sont le fondement du terrorisme. Toutefois, les mesures concernant des actes qui ne sont pas régis par les lois nationales ou qui ont des répercussions internationales ont nécessité une action internationale concertée et des mesures touchant les lois internes des pays de la communauté internationale. Plusieurs conventions concernant divers aspects du terrorisme obligent leurs signataires à prendre certaines mesures. Ces conventions touchent quatre domaines: l'aviation civile, le personnel et les lieux diplomatiques, les prises d'otages et la protection des matières nucléaires.

A. Aviation civile

Sous les auspices de l'Organisation de l'aviation civile internationale (dont sont membres presque tous les pays représentés aux Nations unies), trois conventions relatives aux actes terroristes et à l'aviation ont été établies. La première, la Convention de Tokyo(1), a été signée en 1963 et est entrée en vigueur en 1970 après qu'un nombre suffisant de pays l'eurent ratifiée. Aux termes de l'article 3:

> 1. L'État d'immatriculation de l'aéronef est compétent pour connaître des infractions commises et actes accomplis à bord.
>
> 2. Tout État contractant prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence, en sa qualité d'État d'immatriculation, aux fins de connaître des infractions commises à bord des aéronefs inscrits sur son registre d'immatriculation.
>
> 3. La présente Convention n'écarte aucune compétence pénale exercée conformément aux lois nationales.

---

(1) Convention de Tokyo relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, 1963: Canada, Recueil de traités, 1970, fascicule n° 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'article 4 prévoit qu'un État qui n'est pas l'État d'immatriculation ne peut exercer sa compétence, sauf si l'infraction commise produit un effet sur son territoire, ses ressortissants ou sa sécurité. La convention accorde également certains pouvoirs au commandant d'aéronef à l'égard d'une personne qui a commis ou qui est soupçonnée d'être sur le point de commettre une infraction, et elle prévoit que cette personne sera placée en détention après avoir été débarquée sur le territoire d'un État qui adhère à la Convention. Les États signataires s'engagent également à prendre des mesures pour remettre l'aéronef au commandant qui en a perdu le contrôle et à prendre les dispositions appropriées pour permettre aux passagers de poursuivre leur voyage et de récupérer leurs biens.

La Convention de Tokyo n'oblige pas ses signataires à extrader les contrevenants ou à les poursuivre en justice. Le texte signale en outre qu'aucun signataire n'est tenu de prendre des sanctions pénales à l'égard d'infractions "de caractère politique ou fondées sur la discrimination raciale ou religieuse", sous réserve de la sécurité de l'aéronef ou de ses passagers et des biens qui sont à bord.

La Convention de La Haye(1) a été établie à la suite d'une série de détournements d'aéronefs survenus à la fin des années 60. Chaque État contractant s'engage à considérer comme une infraction "à réprimer de peines sévères" le fait de s'emparer illégalement et par violence ou menace de violence d'un aéronef ou d'en prendre le contrôle. En outre, chaque État doit établir sa compétence pour connaître de l'infraction ou "de tout autre acte de violence dirigé contre les passagers ou l'équipage", si l'aéronef est immatriculé dans cet État ou s'il atterrit sur son territoire avec l'auteur de l'infraction à bord (article 4).

La convention prévoit également des mesures d'extradition. L'infraction stipulée est comprise comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu ou à conclure entre deux États. En l'absence de traité, chaque État "a la latitude de considérer la présente Convention comme constituant la base juridique de l'extradition en ce qui concerne

---

(1) Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, 1970: Canada, Recueil de traités, 1972, fascicule n° 23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'infraction". Néanmoins, aucun État n'est tenu d'extrader si cela n'est pas conforme à ses usages; en d'autres termes, "si un État refuse d'appliquer une mesure d'extradition fondée sur le caractère politique d'une infraction, il ne peut y être contraint."(1) Mais chaque État contractant est assujetti au principe du aut dedere, aut judicare, c'est-à-dire qu'il doit extrader ou intenter des poursuites. L'article 7 de la convention stipule que si l'État n'extrade pas l'auteur présumé de l'infraction, il "soumet l'affaire, sans aucune exception et que l'infraction ait ou non été commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale." Ces autorités sont également tenues d'intenter des poursuites de la même façon qu'elles le feraient pour toute infraction de droit commun de caractère grave.

L'accord le plus récent concernant l'aviation civile est la Convention de Montréal de 1971(2), qui constitue en fait un prolongement de la Convention de La Haye. L'article 1 de la convention établit un certain nombre d'infractions que les États contractants s'engagent à réprimer par des peines sévères. Ces infractions comprennent:

- Les actes de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un aéronef en vol, si ces actes sont de nature à compromettre la sécurité de cet aéronef.

- La destruction d'un aéronef "en service"; ou le fait de causer des dommages à un tel aéronef qui le rendent inapte au vol ou qui sont de nature à compromettre sa sécurité.

- Le fait de placer sur un aéronef une substance propre à le détruire, à le rendre inapte au vol ou à lui causer des dommages de nature à compromettre sa sécurité en vol.

- La destruction des installations de navigation aérienne ou le fait d'en perturber le fonctionnement, si l'un de ces actes est de nature à compromettre la sécurité de l'aéronef en vol.

---

(1) S. Williams et J.-G. Castel, Canadian Criminal Law - International and Transnational Aspects, Toronto, Butterworths, 1981, p. 216 [traduction libre]; article 8.

(2) Convention pour le répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, 1971: Canada, Recueil de traités, 1973, fascicule n° 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- La communication par une personne d'une information qu'elle sait être fausse et qui, de ce fait, compromet la sécurité de l'aéronef en vol.

Comme les autres conventions, la Convention de Montréal contient des dispositions relatives à la compétence et au principe aut dedere, aut judicare. Mais elle innove la mesure où elle peut s'appliquer, dans certaines circonstances, à un aéronef "en service" (par opposition à un aéronef en vol), ce qui inclut la période comprise entre la phase de préparation en vue du vol et l'expiration d'un délai de 24 heures suivant tout atterrissage.

Ces conventions relatives à l'aviation civile sont considérées comme ayant eu un succès mitigé en ce qui concerne au moins un aspect du terrorisme. Un grand nombre de pays se sont engagés à réprimer sévèrement les actes de terrorisme perpétrés contre des aéronefs. En 1972, le Canada a modifié en profondeur le Code criminel pour prévoir les détournements d'avion et les autres infractions relatives aux aéronefs. Le Code a ajouté une nouvelle infraction, après les actes de piraterie, afin de proscrire la capture ou la prise de contrôle d'un aéronef, par violence ou menace de violence ou tout autre mode d'intimidation, avec l'intention de séquestrer ou de détenir des personnes se trouvant à bord de l'aéronef ou de faire dévier l'aéronef de son plan de vol.(1) Cette infraction est punissable de l'emprisonnement à perpétuité. Une autre infraction nouvelle (article 76.2) vise les actes qui portent atteinte à la sécurité de l'avion en vol (comme les actes d'agression susceptibles de porter atteinte à la sécurité de l'aéronef). Il est également interdit de placer à bord d'un aéronef des choses susceptibles de le mettre hors d'état de voler ou de porter atteinte à la sécurité de l'aéronef en vol; de causer des dommages à une installation servant à la navigation aérienne ou de faire obstacle à son fonctionnement; et, enfin, de porter atteinte à la sécurité d'un aéronef en vol en communiquant de faux renseignements. Ces infractions sont également punissables de l'emprisonnement à perpétuité. Un troisième article,

(1) Article 76.1 du Code criminel.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prévoyant une peine d'emprisonnement d'au plus 14 ans, interdit d'apporter sans autorisation à bord d'un aéronef une arme offensive ou une substance explosive.

L'article 6 du Code criminel, qui aborde des questions de compétence, a également été modifié en 1972 pour étendre la compétence extraterritoriale des tribunaux canadiens. Les infractions concernant les aéronefs immatriculés au Canada, où qu'elles soient commises, sont réputées avoir été perpétrées au Canada. En outre, les articles 76.1 et 76.2 prévoient que les infractions qu'ils définissent peuvent être punissables par des tribunaux canadiens si leur auteur est "trouvé en un lieu quelconque du Canada", peu importe si l'aéronef en cause est immatriculé au Canada ou si l'infraction a été commise sur le territoire canadien ou ailleurs.

Cependant, les conventions sur l'aviation civile, comme d'ailleurs les lois nationales promulguées en application de ces conventions, ont une portée limitée. Elles ne s'appliquent pas à des actes perpétrés à l'intérieur des limites des aéroports, cibles fréquentes de la violence politique. "Il y a là une lacune évidente, puisque les aérogares sont souvent le théâtre d'incidents meurtriers".(1) Toutefois, il est possible que la coopération internationale ne soit pas en mesure d'apporter un complément suffisant au droit pénal national ou aux mesures de sécurité dans les aéroports. Une autre limite inhérente à ces conventions est évidemment l'absence de sanctions lorsqu'un pays se dérobe à ses obligations, que ce soit en droit ou en pratique. Certains pays sont même devenus des refuges sûrs pour les terroristes.

La Déclaration de Bonn de 1978 est une mesure relativement récente visant à exercer une certaine pression sur les pays laxistes à l'égard des terroristes qui menacent l'aviation civile. Adopté par les chefs des sept grandes nations industrialisées du monde libre en vue d'encourager l'extradition ou la poursuite en justice des pirates de l'air au moyen de l'interruption des services aériens à destination et en provenance du pays fautif, ce document dit notamment ceci:

---

(1) Williams (1981), p. 218 [traduction libre].

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> ... lorsqu'un pays refuse d'extrader ou de poursuivre en justice les auteurs d'un détournement d'avion ou que ceux-ci refusent de rendre l'appareil (sic), les chefs d'État et de gouvernement sont conjointement convenus de prendre immédiatement les mesures qui s'imposent pour faire cesser tous les vols en direction de ce pays.
>
> Par la même occasion, leurs gouvernements prendront d'autres mesures pour faire cesser tous les vols en provenance de ce pays et tous les vols des lignes aériennes de ce pays en provenance de n'importe quel pays. Les chefs d'État et de gouvernement exhortent les autres gouvernements à se joindre à eux dans cet engagement.(1)

Le Parlement du Canada a donné effet à la Déclaration en 1981. La Loi sur l'interdiction de services aériens internationaux(2) permet au gouverneur en conseil de publier un décret interdisant à des transporteurs aériens de desservir un État, et interdisant aux transporteurs de cet État de survoler le Canada ou d'y atterrir, si le secrétaire d'État aux Affaires extérieures certifie que l'État en question ne s'est pas acquitté de son obligation de prendre des sanctions contre des pirates de l'air ou d'autres personnes qui nuisent à l'aviation civile. Le contrevenant à cette loi est passible d'une amende maximale de 25 000 $.(3)

B. Personnel et lieux diplomatiques

En 1974, les Nations unies ont promulgué une Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes

---

(1) J.J. Busuttil, "The Bonn Declaration on International Terrorism" (1982) 31, International and Comparative Law Quarterly, 474, p. 475.

(2) S.C. 1980-81-82-83, c. 61, en vigueur le 31 juillet 1981.

(3) La Déclaration de Bonn a été officiellement invoquée une fois, contre l'Afghanistan, en représailles de la complicité apparente de ce pays et de son refus de prendre des mesures punitives dans le cas du détournement d'un avion pakistanais en 1981. On s'est également demandé si ce n'est pas la crainte de l'imposition des sanctions prévues par la Déclaration qui aurait forcé l'Afrique du Sud à reconsidérer sa décision de ne pas poursuivre en justice plusieurs de ses ressortissants qui avaient détourné un avion à la suite du coup d'État avorté aux Seychelles, en décembre 1981. Voir Busuttil (1982), p. 474-475.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques.(1) A de nombreux égards, cette convention est semblable à celles sur l'aviation civile. Elle énumère une liste d'infractions contre les personnes "jouissant d'une protection internationale", ce qui comprend les chefs d'État et autres dirigeants politiques, les représentants ou les fonctionnaires d'États qui ont droit, en application du droit international, à une protection spéciale contre toute atteinte à leur personne, leur liberté ou leur dignité, ainsi que les membres de leur famille.

Les États contractants s'engagent à rendre ces infractions punissables par des peines qui tiennent compte de leur gravité. La convention prévoit également des dispositions en matière de compétence, notamment l'alinéa 3(1)b), selon lequel les États sont réputés avoir compétence sur leurs ressortissants qui commettent l'une des infractions prévues, sans égard au lieu où elle a eu lieu. Comme les traités sur l'aviation civile, la convention contient également des dispositions sur la coopération et l'échange d'informations ainsi que sur l'extradition et la poursuite en justice des contrevenants.

En 1976, le Canada a modifié le Code criminel pour tenir compte de la convention. Le nouvel article 381.1 établit que quiconque menace de violence une "personne jouissant d'une protection internationale", y compris les lieux qu'elle occupe, est coupable d'un acte criminel. Quant au nouvel article 387.1, il dispose que se rend coupable d'un acte criminel quiconque attaque "les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport d'une personne jouissant d'une protection internationale, de manière à mettre vraisemblablement la vie ou la liberté de cette personne en danger." On a également modifié le Code criminel afin de définir les "personnes jouissant d'une protection internationale" dans les mêmes termes que la convention, et d'étendre la compétence des tribunaux canadiens à ces nouvelles infractions. Ainsi, les accusés peuvent être poursuivis si l'infraction a été commise sur un navire ou dans un aéronef immatriculé au Canada, lorsqu'il s'agit de citoyens canadiens ou de personnes vivant au

(1) International Legal Materials, vol. 13, janvier 1974, p. 41.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Canada, ou lorsque les victimes exercent des fonctions diplomatiques au nom du Canada.

C. Prise d'otages

La Convention de 1979 contre la prise d'otages(1) fonctionne à bien des égards de la même façon que les traités sur l'aviation civile et sur la protection du personnel diplomatique. Les États contractants s'engagent à criminaliser et à assortir de sanctions sévères l'enlèvement ou la détention d'otages ou les menaces de mort à leur endroit, lorsque ces actes visent à contraindre des tierces parties (y compris des États, des organismes internationaux ou des personnes physiques ou juridiques) à poser ou à s'abstenir de poser un acte quelconque à titre de condition explicite ou implicite de la libération des otages (article 1). A l'instar d'autres conventions, elle renferme des dispositions sur la compétence, l'extradition et l'obligation de poursuivre en justice, ainsi que sur la coopération et l'échange d'informations.

Au moyen du projet de loi C-18, entré en vigueur en décembre 1985, le Parlement a modifié le Code criminel du Canada afin de le rendre conforme à la convention. Un nouvel article créant l'infraction de la prise d'otages a été ajouté (247.1). A de nombreux égards, cette infraction est semblable aux infractions existantes d'enlèvement et de séquestration. Faisant expressément allusion à la prise d'otages (dans des termes semblables à ceux de la convention), ce nouvel article semble avoir été ajouté pour conférer aux tribunaux canadiens une compétence extra-territoriale sur certains types d'enlèvements ayant une connotation politique ou un caractère international. L'article 6 du Code criminel, qui porte sur la compétence territoriale, a aussi été modifié. Parmi les principaux changements, notons qu'on accorde compétence aux tribunaux canadiens sur une prise d'otages commise à l'extérieur du Canada, lorsque la victime ou le contrevenant est un citoyen canadien.

---

(1) International Legal Materials, vol. 18, novembre 1979, p. 1457.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

D. Matières nucléaires

Les pays membres de l'Agence internationale de l'énergie atomique ont conclu la Convention sur la protection physique des matières nucléaires(1) en 1979. Cette convention porte sur un problème potentiel inquiétant, à savoir l'usage de matières nucléaires obtenues de façon illicite. Depuis plusieurs années, on s'interroge sur la possibilité pour des terroristes de construire et d'utiliser des armes nucléaires quelconques, ou d'utiliser autrement des matières ou des installations nucléaires à leurs propres fins. Le préambule de la convention fait état de la nécessité d'éliminer les dangers éventuels que présentent la prise de possession et l'usage illicites de matières nucléaires, et préconise l'adoption de mesures appropriées et efficaces visant à assurer la prévention, la détection et la répression des infractions à cet égard. Dans des domaines comme l'extradition, la poursuite en justice et la compétence, la structure de cette convention est essentiellement semblable à celle des autres conventions portant, par exemple, sur l'aviation civile et sur la prise d'otages. La convention stipule également que chaque pays signataire doit prendre les mesures appropriées dans le cadre de sa propre législation nationale et en conformité du droit international pour protéger le transport des matières nucléaires. En outre, chaque État s'engage à ne pas exporter de matières nucléaires à moins d'avoir obtenu l'assurance d'une protection suffisante. Le Canada et plus de 50 autres pays ont signé cette convention.

Dans le projet de loi C-18, aucune nouvelle infraction portant sur les matières nucléaires n'a été ajoutée au Code criminel. On a plutôt modifié l'article 6 en vue de faire en sorte que si un tribunal d'un autre pays refuse de poursuivre les auteurs d'infractions touchant les matières nucléaires, comme le vol de ces matières, l'intimidation ou les menaces, un tribunal canadien aura le pouvoir d'affirmer sa compétence lorsque l'infraction aura un quelconque rapport avec le Canada (fondé, par exemple, sur le lieu où elle aura été commise ou sur la citoyenneté de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

l'accusé), que l'infraction ait ou non été commise sur le territoire canadien.

E. Autres mesures

La communauté internationale a accompli des progrès considérables dans l'uniformisation des mesures de répression du terrorisme international. Le Parlement du Canada a ajouté à notre droit pénal de nouvelles dispositions qui, tout en témoignant de nos obligations internationales, respectent les garanties données dans la constitution. Pour contrer véritablement le terrorisme, il faut un effort concerté et soutenu de tous les corps législatifs du monde. La riposte au terrorisme, pour avoir un effet, doit être prompte, sévère et globale.

Cependant, dans les gouvernements du monde entier, l'exécutif doit jouir d'un pouvoir discrétionnaire considérable pour éviter que la persécution n'accompagne les poursuites contre les auteurs de violence politique. L'extradition des terroristes est un bon exemple. En dépit de l'horreur presque universelle qu'inspire le détournement d'aéronefs, beaucoup de pays hésitent, pour diverses raisons, à extrader les pirates de l'air lorsque le détournement s'inscrit dans un contexte politique. La dernière étape de toute procédure d'extradition est une décision politique. Ainsi, les assemblées législatives ont pour rôle de s'assurer que lorsqu'un gouvernement décide de ne pas extrader un terroriste, il a des raisons claires et compréhensibles d'agir de la sorte. L'ultime décision revient à l'exécutif, mais chaque fois qu'on passe outre à la procédure légale habituelle, il semble que les législateurs devraient savoir ou chercher à savoir pourquoi.

Il convient de noter que toutes les conventions décrites ci-dessus souscrivent au principe selon lequel un État qui n'extrade pas un terroriste doit le faire passer en jugement selon l'usage en vigueur sur son territoire. Dans de nombreux pays, le pouvoir de poursuivre en justice doit être indépendant du pouvoir exécutif, et, au Canada, les poursuites au criminel ont toujours été du ressort des gouvernements provinciaux. En 1984, le Parlement a adopté, dans le cadre de la Loi sur le Service canadien

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

du renseignement de sécurité,(1) la Loi sur les infractions en matière de sécurité, qui permet au Procureur général fédéral d'intenter des poursuites en cas d'"infractions en matière de sécurité", dont les actes de terrorisme, d'intervenir dans de telles poursuites et de s'en charger lui-même.

Il reste à voir si la communauté internationale voudra ou pourra conclure un traité général sur le terrorisme. Un nouveau consensus semble se dégager aux Nations unies sur l'opportunité de lutter contre le terrorisme, mais la difficulté de définir les actes de terrorisme et la nature intrinsèquement politique du sujet peuvent militer contre toute initiative concertée. On semble cependant s'entendre sur le caractère illégitime de certains procédés et de certains objectifs, ce qui pourrait mener à d'autres mesures touchant divers aspects du problème.

LA PRÉVENTION DU TERRORISME

A ce jour, la lutte internationale contre le terrorisme et les lois dont elle a entraîné l'adoption au Canada ont surtout été axées sur sa répression. Si l'on a déployé moins d'efforts en vue de sa prévention, c'est surtout parce que cette tâche est beaucoup plus ardue. Grâce aux peines prévues par le droit pénal pour les actes de terrorisme, la police et la magistrature ont une certaine idée des agissements des terroristes et peuvent prévoir leurs actes jusqu'à un certain point, mais leur intervention se situe presque toujours après le fait. Si l'on pouvait connaître les objectifs et les tactiques à long terme des organisations terroristes et de leurs membres, on serait plus en mesure de protéger les institutions sociales et les populations innocentes contre leur menace.

La prévention du terrorisme ne tient cependant pas exclusivement à des opérations ponctuelles visant à prévoir et à empêcher des actes de violence isolés. Comme en fait foi le désaccord qui persiste entre les États membres des Nations unies, une partie de l'opinion

---

(1) S.C. 1984, c. 21 (partie V).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

internationale estime qu'on viendra à bout du terrorisme uniquement en remédiant à des causes profondes. Les législateurs du monde entier peuvent jouer un rôle en se faisant l'écho des griefs légitimes de certains groupes et particuliers qui ont recours à la violence politique, ce qui pourrait contribuer au règlement des conflits. Parallèlement, il apparaît qu'au sein de la communauté internationale, on s'entend de plus en plus pour juger intolérables certaines formes de violence politique, même pour la défense de justes causes.

Il serait facile d'obtenir à l'avance des renseignements sur d'éventuels actes de terrorisme, si le seul but recherché en était la prévention. Un État pourrait conférer à ses forces de l'ordre de vastes pouvoirs leur permettant de surveiller ses ressortissants et d'autres individus, de contrôler leurs communications et de limiter leur liberté d'action. Cette démarche aurait sans aucun doute un impact sur le terrorisme, mais elle pourrait aussi mettre en péril la sauvegarde par l'État des libertés civiles et des valeurs démocratiques, ce qui reviendrait implicitement à céder au terrorisme. De plus, sur le plan pratique, cette façon de "prévenir" le terrorisme serait très coûteuse.

Dans la recherche d'informations sur le terrorisme, on doit ménager un certain équilibre entre l'efficacité, d'une part, et la protection de la vie privée et de la liberté, d'autre part. Le Canada a récemment tenté d'établir cet équilibre en adoptant la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.(1) Par cette loi, le Parlement a créé un nouveau service civil de renseignement de sécurité, remplaçant le Service de sécurité de la GRC. Pour la première fois, une loi autorise un organisme à régir les activités des agents de sécurité; cette autorisation se trouve à l'article 2 de la loi. Elle consiste en une définition des "menaces envers la sécurité du Canada" sur lesquelles le Service est autorisé à enquêter et à constituer des dossiers. La définition se lit ainsi:

> Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes:

---

(1) S.C. 1984, c. 21.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;
>
> b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
>
> c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger;
>
> d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.
>
> La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d).

Aux termes de cette définition, le SCRS a le pouvoir d'enquêter sur un certain nombre d'activités qui pourraient comporter des éléments de terrorisme. Plus particulièrement, l'alinéa c), qui porte sur la violence à objectif politique, autorise le Service à enquêter sur à peu près tout risque appréhendé de terrorisme.

Les enquêtes peuvent avoir une portée très étendue. Aux termes du paragraphe 21 de la loi, le Service peut être autorisé à recourir à n'importe quelle technique d'enquête ou presque, depuis la simple surveillance jusqu'à l'accès subreptice à un lieu, en passant par l'écoute électronique et l'ouverture du courrier. Bon nombre de ces techniques d'intrusion étaient interdites au personnel de sécurité avant l'adoption de cette loi (notamment l'ouverture du courrier et l'accès subreptice à un lieu). Grâce aux informations émanant du SCRS, le gouvernement du Canada

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sera sans doute mieux en mesure de faire face à d'éventuelles menaces terroristes. Le recours à ces méthodes est susceptible de réduire le nombre des incidents à propos desquels on peut uniquement intervenir après coup.

En adoptant la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, le Parlement a également tenté d'imposer au Service des contrôles auxquels échappait le Service de sécurité de la GRC. Les techniques d'intrusion sont uniquement autorisées sous réserve de l'obtention d'un mandat d'un juge de la Cour fédérale, qui ne doit le délivrer que s'il est certain qu'il est nécessaire pour contrer une menace à la sécurité du Canada. Auparavant, seul le Solliciteur général pouvait délivrer un mandat autorisant l'interception de communications dans des affaires relatives à la sécurité du pays. En outre, la loi prévoit que les activités du Service seront contrôlées par un Inspecteur général qui est responsable devant un Comité de surveillance composé de membres du Conseil privé ne siégeant plus au Parlement. Ce comité fait rapport au Parlement sur les activités du SCRS chaque année, ou quand il l'estime nécessaire. Au cours du débat parlementaire sur le projet de loi, on a beaucoup insisté pour que le Parlement soit autorisé à surveiller lui-même le Service, mais le gouvernement s'y est opposé. Même s'il ne peut exercer de surveillance directe, le Parlement continuera de jouer un rôle dans les affaires relatives à la sécurité, en faisant en sorte que les impératifs de la sécurité nationale soient respectés, mais de façon légitime. C'est l'habileté avec laquelle il exercera les pouvoirs considérables qui lui sont conférés qui déterminera dans quelle mesure le nouveau service pourra empêcher les actes de terrorisme, ou à tout le moins donner l'alarme.

La prévention efficace du terrorisme comporte deux facteurs principaux, la prévision et la vigilance. Dans le premier cas, il s'agit de la capacité de prévoir les cibles des terroristes de manière à faire échec à leurs opérations. Si nous rendons les avions plus sécuritaires et protégeons mieux les aéroports, les groupes terroristes s'attaqueront à d'autres secteurs faibles pour déstabiliser la société. Les divers gouvernements doivent donc s'atteler à la lourde tâche de recenser ces points vulnérables. Par exemple, certains croient que les terroristes recourront bientôt aux armes chimiques ou bactériologiques. Par conséquent,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ils estiment que les assemblées législatives du monde entier devraient veiller au contrôle et à la réglementation des produits en question, sans pour autant nuire indûment au commerce et à la recherche.

Par vigilance, on entend l'application consciencieuse des lois dans leur intégralité, et le respect des ententes et des engagements relatifs à la lutte contre le terrorisme. Ainsi, la plupart des pays disposent d'un système de contrôle de la sécurité dans les aéroports. Malheureusement, le manque de ressources ou le relâchement font que ces systèmes peuvent être déjoués. Les pays qui ont vraiment à coeur de protéger le mieux possible l'aviation civile contre les attaques terroristes doivent le prouver en exerçant une vigilance sans relâche. Les législateurs peuvent jouer un rôle-clé dans ce domaine en dénonçant, le cas échéant, le laxisme de l'exécutif de leur gouvernement en matière de sécurité, et en veillant à ce qu'il consacre suffisamment de ressources au problème pour le combattre avec efficacité.

CONCLUSION

Individuellement, les États ou les assemblées législatives sont pratiquement impuissants contre le terrorisme. Pour une grande part, l'activité terroriste est de nature internationale et commande l'intervention concertée de nombreux pays. Par conséquent, les États doivent adapter leurs lois respectives à des normes internationales uniformes. L'impératif de l'uniformité doit toutefois tenir compte des valeurs de chaque société et des exigences constitutionnelles. En dépit des désaccords de la communauté internationale quant à la définition du phénomène, nous avons accompli de grands progrès dans la répression du terrorisme. Mais pour que des mesures concrètes de prévention soient prises, une plus grande coopération entre les pays s'impose. Selon des faits récents, un nouveau consensus semble se dégager à l'égard de certains aspects du terrorisme, ce qui pourrait faciliter cette coopération.

ANNEXE

PROJET DE RÉSOLUTION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES SUR LE TERRORISME (7 décembre 1985)

Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étude des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux

L'Assemblée générale,

Rappelant ses résolutions 3034 (XXVII) du 18 décembre 1972, 31/102 du 15 décembre 1976, 32/147 du 16 décembre 1977, 34/145 du 17 décembre 1979, 36/109 du 10 décembre 1981 et 38/130 du 19 décembre 1983,

Rappelant également la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies 1/, la Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale 2/, la Définition de l'agression 3/ et les instruments pertinents relatifs au droit humanitaire international applicable dans les conflits armés,

Rappelant en outre les conventions internationales existantes qui portent sur divers aspects du problème du terrorisme international, entre autres la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963, la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970, la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971, la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques 4/, conclue à New York le 14 décembre 1973, et la Convention internationale contre la prise d'otages 5/, conclue à New York le 17 décembre 1979,

Profondément préoccupée par l'escalade, dans le monde entier, des actes de terrorisme, sous toutes ses formes, qui mettent en danger ou anéantissent des vies humaines innocentes, compromettent les libertés fondamentales et portent gravement atteinte à la dignité des personnes,

---

1/ Résolution 2625 (XXV), annexe.

2/ Résolution 2734 (XXV).

3/ Résolution 3314 (XXIX), annexe.

4/ Résolution 3166 (XXVIII).

5/ Résolution 34/146.

Prenant note de la profonde préoccupation et de la condamnation de tous les actes de terrorisme international exprimées par le Conseil de sécurité et le Secrétaire général,

Convaincue qu'il importe d'élargir et d'améliorer la coopération internationale entre les Etats sur les plans bilatéral et multilatéral, ce qui contribuera à faire disparaître les actes de terrorisme international et leurs causes sous-jacentes et à prévenir et abolir ce fléau criminel,

Réaffirmant le principe de l'autodétermination des peuples tel qu'il est consacré par la Charte des Nations Unies,

Réaffirmant également le droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes et à d'autres formes de domination étrangère, et affirmant la légitimité de leur lutte, en particulier la lutte des mouvements de libération nationale, conformément aux buts et principes de la Charte et de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies,

Consciente de la nécessité de maintenir et de sauvegarder les droits fondamentaux de l'individu conformément aux instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme et aux normes internationales généralement acceptées,

Convaincue qu'il est important que les Etats se conforment aux obligations qui leur incombent en vertu des conventions internationales pertinentes de veiller à ce que les mesures nécessaires soient prises pour assurer l'application des lois dans les cas d'infraction visés par ces conventions,

Se déclarant préoccupée par le fait que depuis quelques années, le terrorisme revêt des formes qui ont sur les relations internationales un effet de plus en plus pernicieux, qui peut compromettre l'intégrité territoriale et la sécurité mêmes des Etats,

Prenant note du rapport du Secrétaire général (A/40/445 et Add.1 et 2) 6/,

1. Condamne sans équivoque comme criminels tous les actes, méthodes et pratiques de terrorisme, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs, notamment ceux qui compromettent les relations amicales entre les Etats et la sécurité de ceux-ci;

2. Déplore profondément la perte de vies humaines innocentes que provoquent ces actes de terrorisme;

6/ A/40/455 et Add.1 et 2.

3. Déplore également l'effet pernicieux des actes de terrorisme international sur les relations de coopération entre Etats, notamment la coopération aux fins du développement;

4. Appelle tous les Etats qui ne l'ont pas encore fait à envisager de devenir partie aux conventions internationales existantes relatives à divers aspects du terrorisme international;

5. Invite tous les Etats à prendre toutes les mesures appropriées sur le plan national pour éliminer rapidement et définitivement le problème du terrorisme international, par exemple en harmonisant la législation nationale avec les conventions internationales en vigueur, en respectant les obligations internationales qu'ils ont contractées et en prévenant la préparation et l'organisation sur leur territoire d'actes dirigés contre les autres Etats;

6. Demande à tous les Etats de se conformer à l'obligation qui leur incombe en vertu du droit international, de s'abstenir d'organiser ou d'encourager des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur leur territoire des activités organisées en vue de l'exécution de tels actes;

7. Demande instamment à tous les Etats de ne laisser aucune circonstance faire obstacle à l'application des mesures appropriées d'exécution des lois prévues dans les conventions pertinentes auxquelles ils sont parties aux personnes qui commettent des actes de terrorisme international visés par ces conventions;

8. Demande en outre instamment à tous les Etats de coopérer plus étroitement, notamment en échangeant des informations pertinentes concernant les mesures propres à prévenir et combattre le terrorisme, en appréhendant et en poursuivant en justice ou en extradant les auteurs de tels actes, en concluant des traités spéciaux ou en incorporant dans les traités bilatéraux appropriés des clauses spéciales touchant en particulier l'extradition ou la poursuite en justice des terroristes;

9. Demande instamment à tous les Etats, unilatéralement et en collaboration avec les autres Etats, ainsi qu'aux organes compétents de l'Organisation des Nations Unies, de contribuer à l'élimination progressive des causes sous-jacentes du terrorisme international et de prêter une attention spéciale à toutes les situations - entre autres le colonialisme, le racisme, les situations qui révèlent des violations massives et flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales et celles qui sont liées à l'occupation étrangère - qui pourraient susciter des actes de terrorisme international et compromettre la paix et la sécurité internationales;

10. Engage tous les Etats à respecter et à appliquer les recommandations formulées par le Comité spécial du terrorisme international dans le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale à sa trente-quatrième session 7/;

7/ Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Supplément No 37 (A/34/37).

11. Engage tous les Etats à prendre toutes les mesures appropriées recommandées par l'Organisation de l'aviation civile internationale et prévues dans les conventions internationales pertinentes pour prévenir les agressions terroristes contre l'aviation civile et les autres moyens de transport public;

12. Encourage l'Organisation de l'aviation civile internationale à poursuivre ses efforts en vue de faire accepter et respecter rigoureusement par tous les pays les conventions internationales sur la sécurité aérienne;

13. Prie l'Organisation maritime internationale d'étudier le problème du terrorisme exercé à bord de navires ou contre des navires, en vue de formuler des recommandations sur les mesures qu'il y aurait lieu de prendre;

14. Prie le Secrétaire général de suivre, selon qu'il conviendra, l'application de la présente résolution et de faire rapport à l'Assemblée générale à sa quarante-deuxième session;

15. Décide d'inscrire la question à l'ordre du jour provisoire de sa quarante-deuxième session.